

*Maatschappelijke waardenstromen verbinden, biedt kansen om de financiële basis te verbreden*

# Waardegedreven gebiedsontwikkeling, the continuing story

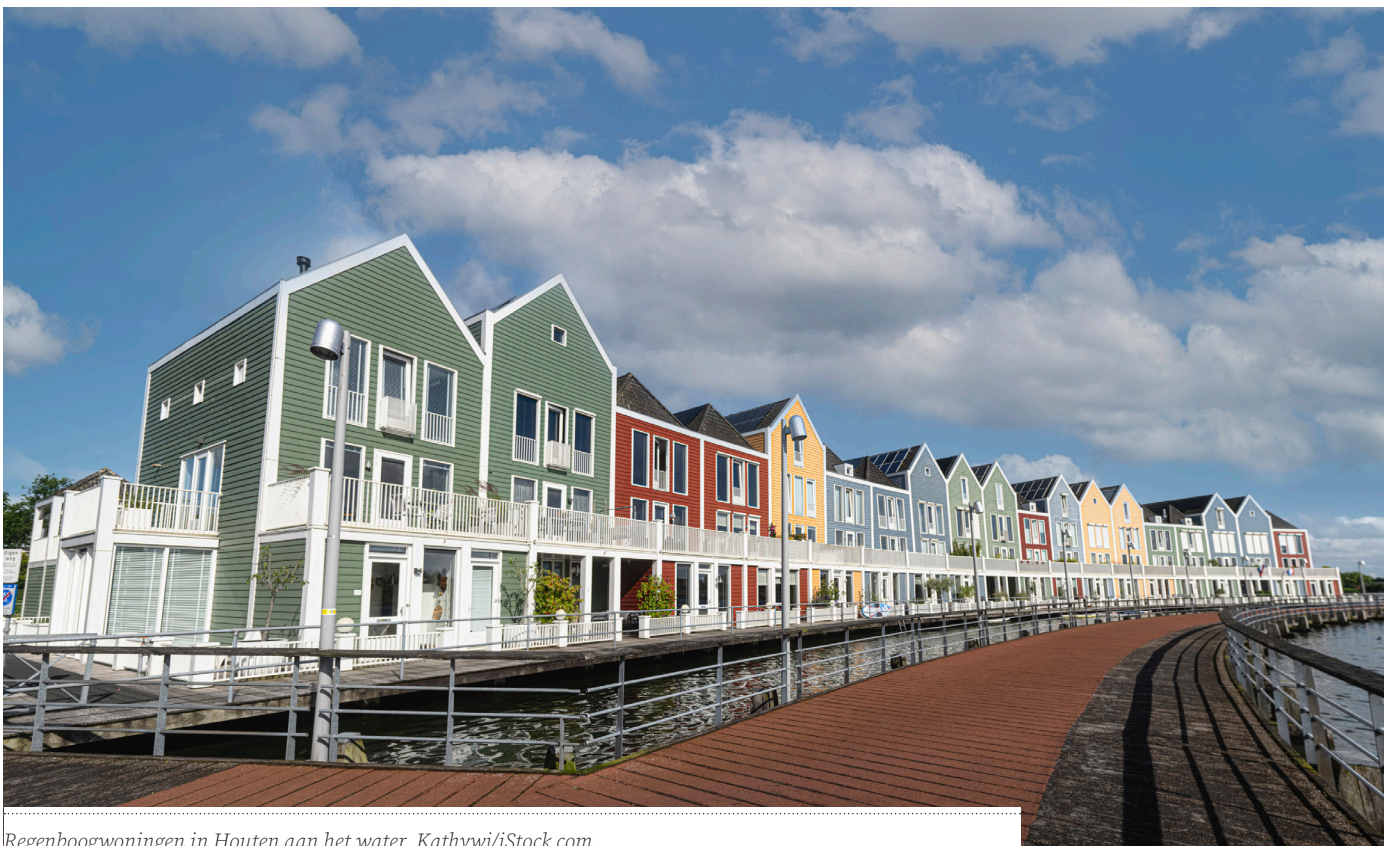
**Auteur**

Ferry

Renne

*Ferry Renne is procesmanager gebiedsontwikkeling bij Brink. Op Gebiedsontwikkeling.nu verscheen eerder een verkorte versie van dit betoog. Hier de volledige.*

Gebiedsontwikkeling is een verdienmodel. Er wordt vooral gestuurd op een positief grondexploitatie resultaat of winstmaximalisatie. Terwijl juist het maatschappelijk rendement zo waardevol is en eigenlijk voorop hoort te staan. Moderne gebiedsontwikkeling dwingt ons om op een andere manier naar “baten” te kijken. Vanuit de baathoudersgedachte én door een maatschappelijke bril. Ferry Renne legt uit hoe we écht waardegedreven kunnen ontwikkelen.



Regenboogwoningen in Houten aan het water. Kathywj/iStock.com

Het klassieke systeem van gebiedsontwikkeling drijft op het genereren van financiële waarde. Maatschappelijke waarden delven vaak het onderspit. In de praktijk maken inhoudelijke besprekingen over een groene gebiedsvisie al snel plaats voor een discussie over de kosten van die functies en bestemmingen die geen harde euro's opleveren. Zo gaat het ook vaak met maatregelen voor verbetering van de leefbaarheid, sociale inclusie, toegang tot groen of blauw of een klimaatbestendige leefomgeving. Niemand wil de rekening.

### Oude wijn

In het regeerakkoord van het kabinet staan oplossingen als het beter benutten van de bestaande voorraad, een “straatje erbij”, versnellen van procedures en een planbatenheffing. Ook die oplossingen focussen op de cijfers. Het is veel oude wijn in een paar nieuwe zakken.

Voor het idee van een planbatenheffing is best iets te zeggen. Landbouwgrond kost rond de 8 euro per vierkante meter. Als er woningen op mogen komen, wordt dezelfde grond tot wel 20 keer meer waard. In het oude stelsel landt de opbrengst van die waardesprong in de portemonnee van de oorspronkelijke eigenaar (agrariër), de tussentijdse grondspeculant en/of de ontwikkelaar. De winst is dus voor de partijen die bereid zijn risico te nemen. Bij een (gemaximeerde) planbatenheffing vloeit een deel van de winst naar de ontwikkeling zelf, of naar de gemeente die bereid is risico te nemen en die investeert in het gebied. Voor een betere bereikbaarheid of meer betaalbare huurwoningen, bijvoorbeeld. Toch is het maar de vraag of een gemeente zich moet willen bemoeien met de afroming van baten. Dat raakt namelijk het eigendomsrecht.

### Collectieve verantwoordelijkheid

Of een planbatenheffing ontwikkelaars stimuleert, is een volgende vraag. Ontwikkelaars krijgen nu al te horen wát ze moeten bouwen, in welke prijsklasse en wáár ze moeten bouwen. Ze moeten duurzaam

bouwen, en er moet aandacht zijn voor natuur en biodiversiteit. Met de planbatenheffing worden ze ook nog financieel gekort. En dat in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt, hoge bouwkosten, hoge rente en strenge milieuwetgeving. Door het opleggen van nog meer eisen perken overheden de creatieve rol van de ontwikkelaar verder in.

Een ontwikkelaar die “verliezen” moet nemen, zal minder snel geneigd zijn om nieuwe posities in te nemen, of zijn dure grond te ontwikkelen tot gemengde gebieden, tot groene oases, nieuwe habitats, ontmoetingsplekken of een toekomstbestendige leefomgeving. De verwachting is dat ontwikkelaars door een planbatenheffing nog harder gaan sturen op het financiële in plaats van op het maatschappelijk rendement. Wordt onze leefomgeving daar beter van? Ik betwijfel het.

## ‘Het huidige systeem van gebiedsontwikkeling leidt tot de verkeerde prikkels’

### De baathoudersgedachte

We moeten gaan inzien dat het verbeteren van onze leefomgeving een collectieve verantwoordelijkheid is. In een complex en langjarig gebiedsontwikkelingsproces komen steeds meer belangen samen op dezelfde vierkante meter. Op de korte en lange termijn moeten we kosten en baten evenwichtig verdelen. In de woorden van De Graaf, Van den Brand en Verweij: ‘Om te bereiken dat de kwaliteit van onze omgeving nog meer als een collectieve maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt opgepakt, is het noodzakelijk dat de kosten en baten nog beter aan elkaar worden gekoppeld en evenwichtig worden verdeeld.’

Hier zit de crux: we moeten gaan redeneren vanuit de baathoudersgedachte. Zolang we blijven berekenen wat een ontwikkeling op de korte termijn kost in

plaats van wat deze op de lange termijn opbrengt, blijven de échte baathouders uit beeld. Maatschappelijke waarden sneuvelen in het proces. We moeten op een andere manier naar “baten” kijken. Niet door een financiële bril, maar door een maatschappelijke.

## Ook in het nieuwe omgevingswetstelsel blijft de focus op het kunnen verhalen van kosten

In grootschalige gebiedsontwikkelingen zijn veel baten te identificeren. Zachte baten als gezondheid, veiligheid, een groene leefomgeving, woongeluk, behoud van de biodiversiteit, een goede bereikbaarheid. En harde baten als waardeverhoging van vastgoed, omzetting bij detaillisten, het terugleveren van energie aan de omgeving of lagere kosten voor het tegengaan van de effecten van klimaatverandering. Hiervan profiteren bestaande bewoners, scholen in de omgeving, zittende ondernemers, het waterschap of natuurverenigingen. Allemaal baathouders. Waarom betalen die dan niet mee?

### Weeffouten in het systeem

Om écht waardegedreven te kunnen ontwikkelen, moet een volledige systeemwijziging plaatsvinden. De weeffouten moeten uit het oude, vastgeroeste systeem. Niet volgtijdelijk, maar tegelijkertijd. Binnen de klassieke, exploitatiegedreven methode van gebiedsontwikkeling zitten vier weeffouten, onder te verdelen naar de projectorganisatie en de wijze van financiering (figuur 1).

Waardegedreven gebiedsontwikkeling vraagt om een andere projectorganisatie en om andere partijen aan tafel dan de “usual suspects”. Zonder de betrokkenheid van partijen die het meest baat hebben bij de ontwikkeling of de

meeste maatschappelijke waarde kunnen toevoegen, worden belangrijke maatschappelijke waarden gemist, genegeerd of opgeofferd. Dat vraagt dus om een vroegtijdige en systematische inventarisatie van baten en baathouders én het bijbrengen van deze partijen.

## Een andere projectorganisatie en andere partijen aan tafel, maar wie betaalt uiteindelijk de rekening?

Het leidt tot interessante, inhoudelijke gesprekken over rollen, het verdedigen van elkaars belangen en het bewegen uit de comfortzone. Maar dat niet alleen. Het vraagt ook een nieuwe set tools en instrumenten, zoals kwantitatieve en kwalitatieve batenanalyses, batenmonitors, kosten- en batenverdeelsleutels en ruimtelijke vertalingen van sociaal-maatschappelijke doelstellingen.

In het klassieke denken tuigen initiatiefnemende partijen – gemeente, ontwikkelaar, corporatie of een combinatie – een

basisvisie of ontwikkelplan op. Die willen ze koste wat kost naar de eindstreep brengen. Ze trekken daarin samen op richting stakeholders, in de hoop dat één van die partijen de gang naar de Raad van State maakt. Het is een proces van verdedigen en gladstrijken, waarin een visie veelvuldig wijzigt en maatschappelijke waarden langzaam maar zeker sneuvelen.

### Baathoudende partijen eerder in beeld

We moeten stoppen met redeneren vanuit stakeholders en hen te zien als een “hokje dat afgevinkt moet worden”. Dat is een verdedigingsstrategie, die leidt tot kwalitatief minder hoogwaardige plannen. Om waardegedreven gebiedsontwikkeling te kunnen laten slagen, is vooruit verdedigen het devies. Zorg dus dat partijen, die bepaalde maatschappelijke waarden daadwerkelijk behartigen, zich kunnen committeren aan het plan.

Met een maatschappelijke batenanalyse als een tussenstap komen de voornaamste baathouders eerder in beeld. Dat kunnen landelijke, regionale of lokale partijen, belangengroeperingen of kennisinstellingen zijn, afhankelijk van de omvang en locatie van de ontwikkeling. Maar ook partijen met een tot nu toe meer toetsende rol, zoals het waterschap,

en beheerders zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of lokale vogelwerkgroepen. Door deze partijen in een vroege fase te polsen, verschuift hun rol van toetsers of beoordelaars naar participant of zelfs ontwikkelaar.

## Het belang van de één is ook het belang van de ander

Essentieel bij waardegedreven gebiedsontwikkeling is dat samenwerkingspartners elkaars belangen doorgronden en gaan staan voor elkaars belangen. Dat vereist de bereidwilligheid om te investeren in ruimtelijke elementen die belangen van andere partijen symboliseren. Denk aan ruimte voor een natuurlijke habitat van een iconsoort of ruimte voor ontmoeting. Daar betaalt iedereen aan mee.

### Financiële weeffouten

De cruciale kwestie blijft hoe het maatschappelijk rendement van stedelijke ontwikkelprojecten zich verhoudt tot de bekostiging ervan. Klassieke financiële instrumenten zijn gebaseerd op de vraag hoeveel kortetermijnrendement op de investeringskosten is te maken. Op het moment dat nieuwe bewoners de sleutels van hun huis krijgen, zijn de exploitaties gesloten en opgeborgen. Dat is vreemd, want in wezen begint dan pas de fase van het maatschappelijk rendement.

## ‘Partijen redeneren vanuit de eigen portemonnee en niet vanuit het collectief’

De biodiversiteit kan vanaf dat moment gaan floreren, bewoners kunnen elkaar gaan ontmoeten, energie kan lokaal worden opgewekt. Noem maar op. Ook op

### Projectorganisatie

1. Gebiedsontwikkeling is niet écht integraal
2. We werken nog steeds niet écht samen

In de initiatieffase zitten niet alle partijen aan tafel, die alle maatschappelijke belangen borgen. Daarom vindt op projectniveau geen integrale weging plaats van alle belangen (financieel en maatschappelijk) – die door een gebiedsontwikkelingsproject geborgd zouden kunnen worden.

### Wijze van financiering

3. We kijken naar het nú, niet naar het dan
4. De euro regeert. We kijken naar onze eigen portemonnee

We sturen op ‘minimaal nul onder de streep, en bij voorkeur meer’. Iedere partij betrokken bij een grootschalige gebiedsontwikkeling koerst op een positieve (grond- of vastgoed-)exploitatie. Op de korte termijn zonder te kijken naar kosten en opbrengsten op de lange termijn en buiten het financiële.

Figuur 1: Weeffouten in de klassieke gebiedsontwikkeling

financieel vlak begint dan juist de meter in het groen te komen. Vastgoed wordt meer waard. Nieuwe bewoners geven hun geld uit bij de plaatselijke middenstand, en de gemeentelijke ozb-pot wordt vanaf dat moment gevuld.

Als we het afpellen, zitten er twee flinke financiële weeffouten in het huidige systeem van gebiedsontwikkeling:

1. De financiering van gebiedsontwikkeling focust vooral op de investeringskosten op de korte termijn en niet of nauwelijks op de opbrengsten op lange termijn.
2. Er is geen sprake van een collectieve exploitatie waarin alle kosten- en inkomstenstromen van de samenwerkende partijen samenkomen. En waarin baten volgens een eerlijke verdeelsleutel worden toebedeeld. Partijen redeneren vanuit de eigen portemonnee en niet vanuit het collectief.

Maar hoe haal je die weeffouten eruit? Hoe kapitaliseer je maatschappelijke waarden? Hoe kom je tot een gefundeerde verdeelsleutel waarmee we (de kosten van) maatschappelijke baten eerlijk en rechtvaardig kunnen toebedelen?

### Anders denken, biedt meer kansen

De genoemde weeffouten vragen om een nieuw financieel model gericht op de langere termijn én waarin de verschillende exploitatiemodellen van iedere partij zijn samengebracht. Het ontwikkelen van zo'n financieel model is een gigant leap ten opzichte van het bij elkaar brengen van de grond-, opstal- en vastgoedexploitatie. Het vraagt om een model dat rekening houdt met de kosten en opbrengsten in de gebruiksfase, dat alle individuele exploitaties bijeen brengt én langetermijninvesteringen en -opbrengsten meeneemt in de businesscase. Prioriteer daarom maatschappelijke investeringen in de openbare ruimte en laat private, baathoudende partijen meefinancieren vanuit daar bespaarde kosten en genoten voordelen.

Hoogheemraadschap van Rijnland wijst de weg in zijn visiedocument De Blauwe Lens door mee te denken in termen van maatschappelijk rendement, als volgt:

## ‘Waardegedreven gebiedsontwikkeling biedt kansen op extra middelen om de ambities te realiseren’

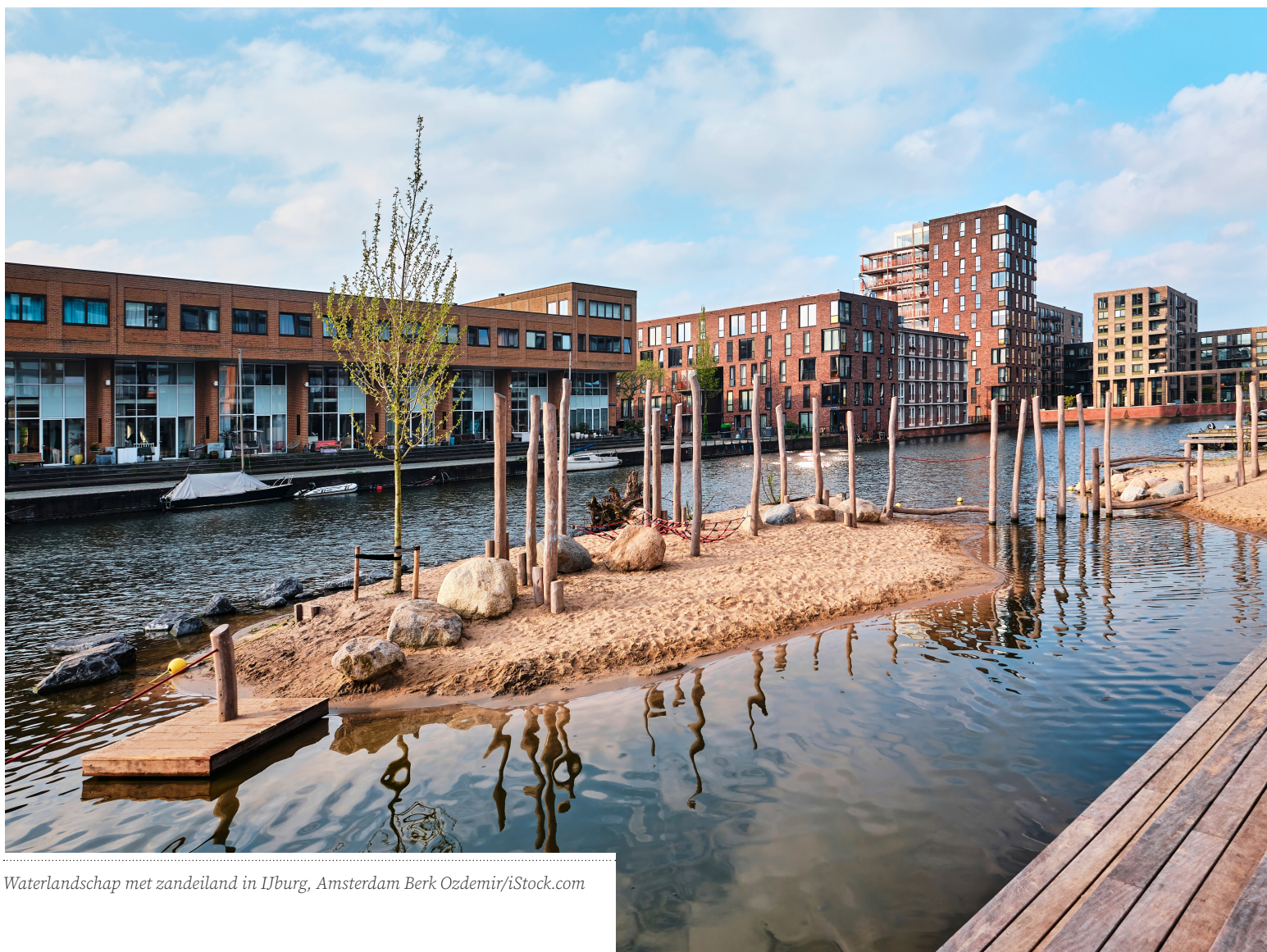
‘Het hoogheemraadschap moet niet alleen nog maar faciliteren. Maar meedenken en adviseren met betrekking tot bijvoorbeeld ontwikkellocaties of ruimte voor natuur en recreatie. Wanneer maatschappelijke meerwaarden prevaleren boven de bestaande kerntaken, zijn investeringen nodig, die niet met de bestaande waterschapsbelasting gedekt kunnen worden. Dat kosten voor Rijnland juist besparingen betekenen voor andere partijen dient inzichtelijk gemaakt te worden in samenwerkingen.’ Dat laatste is cruciaal. Wanneer elke partij aan tafel blijft redeneren vanuit het eigen exploitatiemodel, verandert er niets. Als de investeringen van een waterschap in de

aanleg en het onderhoud van natte natuur, in nieuwe habitatten leidt tot lagere investeringskosten voor een andere samenwerkingspartner, dán komen we ergens. Op de korte en langere termijn.

Maar waardegedreven gebiedsontwikkeling biedt ook kansen op extra middelen om de ambities te realiseren. Denk hierbij aan het ontschotten van gemeentebudgetten of aan budgetten die waterschappen hebben voor hun ecologische doelstellingen. Denk ook aan nationale of Europese subsidies als er een (internationale) kennisinstelling, bijvoorbeeld in de vorm van een Living Lab, in het consortium zit.

Kortom, het bouwen van het juiste consortium aan de start van een stedelijk ontwikkelingsproject, is belangrijk om waardegedreven gebiedsontwikkeling haalbaar te kunnen maken.

Zolang we doen wat we deden, krijgen we wat we kregen, zei Einstein. Maar hoe komen tot dat nieuwe spel en de nieuwe spelregels? Door te laten zien dat het kan, en in één keer. Hiervoor lijken door het Rijk en kennisinstellingen gesteunde pilotprojecten het aangewezen middel. Door maatschappelijke waardenstromen aan elkaar te verbinden, kunnen we de financiële basis van gebiedsontwikkeling verbreden. Zo creëren we kansen voor duurzame oplossingen in de toekomst. Dat is, volgens mij, de enige manier om een solide basis te leggen voor de leefomgeving van morgen.



Waterlandschap met zandiland in IJburg, Amsterdam Berk Ozdemir/iStock.com

## Baathouders

Nu het kabinet-Schoof in haar regeerprogramma heeft opgenomen dat ze het idee van een planbatenheffing verder laat onderzoeken, komt ook het idee van ‘een andere gebiedsontwikkeling’ of gebiedsontwikkeling 2.0 terug in het vakdebat.

Dat is dan een gebiedsontwikkeling die meer gedreven is door ‘maatschappelijke waarden’ in plaats van door winst en rendement; in de ogen van de bedenkers een ‘betere’ gebiedsontwikkeling dus. Anderhalf jaar geleden kwam het Watertorenberaad, waarin ook een aantal projectontwikkelaars en bouwers, nog eens met haar pleidooi hiervoor, nu onder de titel *Samen Slim, naar een maatschappelijk investeringsmodel voor gebiedsontwikkeling*. Sleutelbegrippen daarin: een nieuwe, brede coalitie van ‘baathouders’, verbreed opdrachtgeverschap, ontschotting van geldstromen. Het idee is nooit breed omarmd, niet door marktpartijen, en niet door overheden. En helemaal niet door de nieuwe ‘baathouders’ die zouden moeten meebetalen aan de gebiedsontwikkelingen.

De Neprom, vertegenwoordiger van projectontwikkelaars, gaf als reactie op het regeerprogramma van het huidige kabinet aan het idee van een planbatenheffing en belasting op onbebouwde grond een heilloze weg te vinden. Dat is keer op keer de reactie aan de kant van de grote marktpartijen. Zorg voor een gunstig investeringsklimaat, zodat banken en beleggers kunnen financieren en projectontwikkelaars hun businessmodel kunnen rondbreien. Zorg voor vertrouwen en versnelling in plaats van langdurige discussies en vertraging door steeds weer nieuwe normen en regels. En matig de stapeling van steeds verder opgeschroefde publieke eisen en wensen. Emeritus-hoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw daarover: ‘deze ogenschijnlijk sympathieke regels zijn praktisch onuitvoerbaar. Zorgverzekeraars gaan heus niet meebetalen aan meer groen en mooie parken in de nieuwbouwwijk, zodat mensen meer bewegen en minder bij de dokter komen. Net als het waterschap niet meebetaalt aan klimaatadaptieve maatregelen als ze daar niet toevallig ook de dijk moeten versterken. Want die parmantige nota’s en artikelen komen toch op neer op de vraag: waar kan ik mijn factuurtje neerleggen om al mijn prachtige ambities te bekostigen?’

We hebben in dit land een systeem waarbij publieke en private partijen samen gestalte geven aan gebiedsontwikkelingen, geeft De Zeeuw aan, waarbij ook vaak andere maatschappelijke organisaties betrokken zijn en waarbij veel aandacht is voor de kwaliteit van het gebied, inclusief groen, duurzaam, schoon. ‘Uiteindelijk blijft het een kwestie van kosten en opbrengsten in balans brengen, waarbij kosten voor gebiedsontwikkeling primair worden gedekt door directe opbrengsten en eventueel subsidies waar onrendabele ‘toppen’ resterend. Bij hogere ambities voor groen, duurzaam, sociaal gaan de kosten ook omhoog. Die zijn te compenseren door een lagere inbrengwaarde van de grond, maar ook die moet ergens worden opgebracht.’

De Zeeuw: ‘Uiteindelijk zijn de nieuwe bewoners en eigenaren van gebouwen de grootste baathouders. Of ze nou huurder of koper zijn, ze plukken de vruchten van een mooi, groen, gezond en droog gebied. Het prijsmechanisme zorgt ervoor dat ze daarvoor betalen, maar in het geval ze eigenaar zijn, kunnen ze daar ook stevig op verdienen. Zo werkt dat in dit land.’